



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

**La Descentralización en Uruguay:
la articulación entre los gobiernos locales y
la ciudadanía**

Paula FERLA y Alejandra MARZUCA

Paula Ferla y Alejandra Marzuca

“La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía”

**C2D Working Paper Series
32/2009**

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

Ferla, Paula y Marzuca, Alejandra
“La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía”

C2D Working Paper Series
32/2009

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

PAULA FERLA MONTANO

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay, cursa la Maestría de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Autónoma de Madrid. Es Investigadora del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay. Cuenta con experiencia en consultorías y docencia en el área de descentralización, participación ciudadana, negociación y políticas sociales territoriales y también en formación y animación sociocultural.

ALEJANDRA MARZUCA PERERA

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay. Investigadora Junior del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay sobre gobiernos subnacionales y políticas de descentralización. Expositora en congresos nacionales e internacionales y colaboradora en consultorías sobre temas vinculados a estas áreas. Formación para asesoramiento estratégico de cuadros decisores de gobierno en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Uruguay.

RESUMEN

El trabajo estudia el actual proceso de descentralización en Uruguay, enfocando en las instancias y ámbitos que se promueven desde el nivel subnacional para canalizar y formalizar la participación ciudadana.

El abordaje de los mecanismos de articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía se realiza a partir del análisis del proceso de implementación y evaluación del presupuesto participativo en la localidad de San Carlos, que forma parte de la política de descentralización del Gobierno Departamental de Maldonado.

De esta forma se problematizan las herramientas de participación y las estrategias de articulación de la experiencia, identificando las tensiones y desafíos que se presentan para el gobierno y la ciudadanía en el marco de una propuesta de gestión participativa.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	7
2. Metodología.....	8
3. La descentralización participativa como política pública.....	9
4. El Sistema de gobierno uruguayo: una institucionalidad centralizada...	12
5. La política de descentralización del gobierno departamental de Maldonado	20
6. El presupuesto participativo en San Carlos.....	26
7. Consideraciones sobre el presupuesto participativo como dinamizador de la política de descentralización.....	32
8. Conclusiones.....	42
9. Bibliografía.....	45

1. Introducción¹

En Uruguay² la descentralización es un tema que atraviesa todos los niveles consolidados del sistema de gobierno, tanto en el debate como en la acción. Los avances en la materia son impulsados desde las más altas esferas del sector político y las propuestas plantean importantes cambios en la forma del aparato estatal, así como en los propios niveles del sistema de gobierno.

El propósito de la ponencia es aportar insumos para la problematización de la descentralización participativa como proceso de cambio en la forma de implementar las políticas públicas en un contexto institucional que refleja la tradición centralista del gobierno uruguayo. Para reflexionar sobre los mecanismos de articulación que se generan entre las estructuras político-administrativas locales y la ciudadanía realizamos un estudio de la institucionalidad de los niveles subnacionales del sistema de gobierno, un análisis de la actual política de descentralización desarrollada por el gobierno departamental de Maldonado³ y, en particular, nos detenemos en la experiencia de implementación del presupuesto participativo en la localidad de San Carlos.

En el período 2005-2010 Maldonado es uno de los siete departamentos donde por primera vez accede al gobierno el Frente Amplio, aunque con un electorado sumamente dividido. El FA alcanzó el 48,7% en tanto que la minoría mayor

¹ Una versión previa de este trabajo fue presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en la Ciudad de Santa Fe (Argentina), 19 al 22 de agosto de 2009.

² La República Oriental de Uruguay, situada en América del Sur, limita con Argentina y Brasil. Cuenta con una población de 3.323.906 habitantes (INE, 2008), distribuida en 176.215 km². Divide su territorio en diecinueve departamentos (divisiones político-administrativas), siendo Montevideo la capital nacional que concentra el 40% de la población. Uruguay presenta una tasa de urbanización del 92%, siendo así una de las más elevadas de América Latina (DEPUALC, 2000). Ocupa la tercera posición en América del Sur (y el lugar N° 47 a nivel mundial) en relación a su valor para Índice de Desarrollo Humano (IDH 2008, PNUD). En lo que respecta a la situación económica del país, el cálculo del PBI para 2008 es de 32.207 millones de dólares (MEF) y su composición es: [agricultura](#), [silvicultura](#) y [pesca](#): 6,6%, industrias manufactureras y [minería](#): 17,6%, [servicios](#) y [construcción](#): 75,8%. El ingreso promedio per cápita mensual es de 5.591 pesos (243,40 US\$) (INE, 2008) y por su distribución a nivel departamental Uruguay se posiciona como el segundo país de Latinoamérica con la distribución de ingreso más equitativa.

³ El Departamento de Maldonado se encuentra ubicado en el Sur del país y limita con los departamentos de Canelones, Lavalleja y Rocha. Tiene una extensión de 4793km² siendo uno de los departamentos más pequeños de Uruguay, aunque es el tercero más poblado (147.391 hab) (INE, 2008).

(Partido Nacional) obtuvo el 46,9. Estos resultados electorales se traducen en un sistema político departamental fragmentado y polarizado, lo cual es el telón de fondo de esta gestión. Actualmente Maldonado cuenta con seis Juntas Locales instaladas, cinco de las cuales son comunes, mientras que la de la ciudad de San Carlos fue declarada autónoma en 1949 (ley 11.250) y electiva en 1994 (ley 16.569). Las Juntas Locales Comunes funcionan en las localidades de Piriápolis, Pan de Azúcar, Aiguá, Solís-Aznáres y Garzón- José Ignacio. Estas juntas no habían sido integradas en los últimos dos períodos de gobierno (1995-2005), tiempo durante el que se mantuvieron a cargo de los respectivos secretarios administrativos. Ante esta situación, el panorama normativo del nivel local en el departamento de Maldonado es “mixto”, mostrando la heterogeneidad que presenta el nivel local de la escala departamental.

En base a la observación de los logros y las dificultades que arroja el estudio de este caso, proponemos una serie de elementos a considerar para el éxito de la implementación del presupuesto participativo como dispositivo de articulación entre los actores políticos y la ciudadanía en el marco de una política de descentralización que pretende orientarse hacia un gobierno participativo.

2. Metodología

El presente trabajo se elabora en el marco del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay, y recoge la preocupación por analizar los modos, las dificultades, y los logros de la articulación entre el gobierno local y la ciudadanía, teniendo en cuenta que estas instancias de articulación a pesar de ser impulsadas desde los ámbitos subnacionales enfrentan un contexto fuertemente centralizado. Por lo tanto, buscamos responder a la siguiente pregunta: **¿Cuáles son los límites y las potencialidades que tienen los gobiernos departamentales en Uruguay para avanzar en una política de descentralización participativa?**

En el camino recorrido para la construcción de una respuesta nos encontramos con la necesidad de comprender la forma en la que se ha resuelto la tensión entre los modelos de centralización y descentralización en Uruguay, y cómo eso se ha traducido en la organización institucional de los niveles de gobierno

subnacionales. Por su parte, el abordaje principal de la pregunta se realiza a través del análisis de la política de descentralización que ha llevado adelante el departamento de Maldonado durante el período 2005 - 2008, donde observamos particularmente la articulación entre la Junta Local de San Carlos y la ciudadanía a partir de la implementación de su presupuesto participativo.

Durante el desarrollo de este documento buscamos establecer el origen y las principales características que tiene la implementación exitosa del presupuesto participativo para contribuir en el proceso de descentralización departamental. Para ello, utilizamos un esquema teórico-analítico sobre las políticas de descentralización con enfoque participativo basado en la definición de los conceptos de *descentralización*, *participación ciudadana* y *presupuesto participativo*. Las dos fuentes de información que nutren este trabajo son la experiencia adquirida durante el desarrollo del Proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización de la Intendencia de Maldonado”⁴ y la investigación realizada para la elaboración de la memoria de grado de la Licenciatura en Ciencia Política, sobre “Las políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado”⁵. La combinación de estas fuentes nos provee de información procedente de entrevistas y talleres de análisis realizados durante febrero y diciembre de 2008, que incluyen la participación de actores políticos y sociales de Maldonado y de la localidad de San Carlos.

3. La descentralización participativa como política pública

Dentro del marco de análisis de las políticas públicas, la descentralización puede ser tanto una política en sí misma -que busque influir en el diseño y ejecución de otras políticas- como el objetivo último de un conjunto de políticas. Considerando la multidimensionalidad integral de la descentralización como proceso, pueden catalogarse como políticas de descentralización, aquel conjunto de acciones que tienden hacia:

- desconcentración del modo de gestión

⁴ En este Proyecto hemos sido integrantes del equipo contratado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

⁵ Tesis elaborada por Alejandra Marzuca.

- transferencia de autoridad sobre la gestión administrativa a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía
- traspaso de poder para tomar decisiones sobre la implementación de políticas a los representantes y ciudadanos de niveles subnacionales y/o locales
- organización descentralizada del territorio y la promoción de la generación de políticas territoriales

Por lo tanto, las políticas de descentralización son el conjunto de decisiones que toma o promueve una autoridad legítima y que, traducidas en acciones, programas, actividades, leyes o decretos de carácter vinculante para una determinada jurisdicción, implican la movilización de recursos y el accionar de mecanismos y herramientas. Pueden orientarse hacia la desconcentración administrativa, la transferencia de responsabilidades de gobierno en diferentes áreas y/o la organización descentralizada del territorio desde la estructura central del gobierno hacia otras instituciones o instancias subnacionales y/o locales.

La descentralización del gobierno a partir del traspaso de responsabilidades desde el nivel central hacia unidades locales tiene un enfoque participativo en la medida en la que incorpore herramientas que permitan “que los miembros de una comunidad política determinada tomen parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas” (Pineda Nebot s/d).

La intervención de la población, que formalmente no es parte de la estructura de gobierno, en asuntos que la afectan desde su condición de sujeto de derechos y responsabilidades, utilizando diversos mecanismos que le permiten incidir en la toma de decisiones, es participación ciudadana (Gobierno de Chile 2001). Barreiro indica inclusive que “la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos se va consolidando como un nuevo paradigma de la 'corrección política'” (Barrero 2008) que se presenta como una posible respuesta para enfrentar las nuevas configuraciones sociales y territoriales.

En las democracias representativas, además del voto, se encuentran previstos dispositivos de consulta popular o de participación directa en asuntos de gobierno tales como referendos, plebiscitos e iniciativa popular. A estos mecanismos tradicionales de participación se suman otros que atienden objetivos diferentes

en la relación entre la estructura estatal y la sociedad, tales como: informar, consultar, debatir, decidir y gestionar compartiendo o no la responsabilidad con el Estado. A partir de las categorías y niveles de participación que exponen Barreiro (2008), Rodríguez – Villasante (1995), Ramírez González(1992) y Marsiglia (2008), se elabora el CUADRO N º1 que sintetiza sus aportes al respecto:

CUADRO N º1 Niveles de participación

BAJO
<p>Información: Mecanismos que proveen a la comunidad de información sobre la actuación y decisiones de su gobierno</p> <p>Consulta y debate: Convocatoria de los ciudadanos a participar dando su opinión o formulando sugerencias por intermedio de canales de diálogo con sus representantes</p>
INTERMEDIO
<p>Decisión: Se delega a la ciudadanía el poder de tomar decisiones, por intermedio de instrumentos de democracia directa (referendos, plebiscitos o consultas populares como presupuestos participativos). Las decisiones que se tomen pueden referir o no a una ejecución conjunta</p> <p>Gestión compartida: La cogestión supone la participación directa de la comunidad en el gobierno mediante la ejecución de acciones gubernamentales (ej. co-ejecución de servicios públicos)</p>
ALTO
<p>Autogestión: Cuando los ciudadanos deciden sobre la orientación de las acciones en su territorio y son ellos quienes lideran la ejecución</p>

Independientemente de las diferencias entre estos niveles, el telón de fondo es la presencia de un cambio en el rol de la ciudadanía, que puede llegar a participar activamente en la configuración de las políticas públicas que le afectan.

El presupuesto participativo

La participación de los ciudadanos en instancias de gobierno que no son tradicionales trae aparejada una transformación del sistema democrático representativo que -lejos de lesionarlo- lo adecua a los nuevos temas de agenda, a sus tiempos, y redistribuye las cuotas de responsabilidad para la generación de soluciones.

Al respecto Pineda Nebot afirma que:

En un sistema de democracia representativa, la legitimidad de la administración pública depende de la legitimidad del sistema político. (...) Por esta razón, para los gobiernos resulta de central importancia política dotar de legitimidad dichos instrumentos. (...) Tal vez el argumento más poderoso relacionado con la legitimidad en las sociedades contemporáneas sea el de la toma de decisiones mediante mecanismos y procedimientos democráticos y participativos.

Entre los posibles mecanismos consideramos particularmente al presupuesto participativo, entendiendo que el presupuesto público es un mecanismo de decisión política que consiste en, según Beltrán (2000), *“la expresión cifrada en términos monetarios del programa político que el Gobierno presenta para su aprobación al Parlamento”*. En este sentido el presupuesto refleja *“las prioridades económicas y sociales del gobierno y traduce las políticas y los compromisos gubernamentales en decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados”*. Por su parte los presupuestos participativos son aquellos que se elaboran en base a las preferencias que expresa directamente la ciudadanía sobre la gestión de los recursos públicos. En este sentido es un instrumento que permite la planificación de la acción del gobierno en períodos concretos, considerando las prioridades que demanda la ciudadanía.

Los presupuestos que se elaboran en forma participativa habilitan la articulación entre el gobierno y la sociedad a partir de la deliberación sobre un determinado segmento de la gestión pública. De este espacio surge una agenda priorizada de temas que serán traducidos en políticas y decisiones de gobierno, y que emergen de las voluntades individuales de la partes ya que surgen de acuerdos conjuntos.

4. El Sistema de gobierno uruguayo: una institucionalidad centralizada

4.1 La tensión entre los modelos

Desde su primera Constitución en 1830 Uruguay ha reflejado un Estado *“políticamente unitario e históricamente centralista”* (Galicchio 2005), lo que ha teñido todos los aspectos de su vida política y socio-cultural. Actualmente, los historiadores nacionales concuerdan al respecto de la centralidad del Estado y de los partidos políticos en la conformación de la sociedad uruguaya, lo cual se tradujo en:

...la creación de redes político-estatales de integración de lo social que amortiguaron el conflicto a partir de la acción del Estado y de la agregación de intereses de los partidos políticos, los que desarrollaron acciones convergentes a fortalecer esa red de contención estatal. (...) este proceso de larga data modeló una cultura ciudadana específica como resultado de estas prácticas; se consolidó una percepción de relación directa ciudadanía-Estado sin fortalecer dimensiones como la identidad y la autonomía locales. (Magri 2001)

Ante la victoria general del proyecto centralista, la construcción de una sociedad amortiguada por “redes político -estatales”, y el logro de la satisfacción de los intereses de los ciudadanos a través de la estrecha relación entre el Estado y los partidos, se generó una organización político-territorial que consideró solamente dos niveles de gobierno, con una clara preeminencia del Gobierno Nacional sobre los Gobiernos Departamentales. No obstante, se registran avances de la tendencia descentralizadora que se alojan en algunos nichos de la organización del Estado, cuyo surgimiento se asocia a impulsos o corrientes (tanto internas como externas) en diferentes momentos de la historia nacional. Algunos ejemplos son la gradual consolidación del nivel departamental en base a la ampliación de fuentes de recursos y competencias, la creación de juntas locales autónomas y electivas, y la desconcentración de algunas dimensiones de la gestión de las secretarías del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios).

En la recta final del siglo XX nos encontramos ante un impulso descentralizador que alienta transformaciones en todos los Estados latinoamericanos. En Uruguay tiene su correlato en el inicio de la experiencia de descentralización intra-departamental que lleva adelante Montevideo a partir de 1990 y posteriormente en la reforma constitucional de 1996. Además de incorporar importantes cambios electorales, la Constitución de 1997 es planteada como un hito en materia de definición jurídica sobre descentralización, puesto que contiene innovaciones tales como la obligación del Estado a descentralizarse (Art. 50) y la distinción entre la materia departamental y la municipal (Art. 262); consolidando así las bases para avanzar hacia el tercer nivel de gobierno. En esta línea, se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y se reconoce el Congreso de Intendentes, dos figuras con responsabilidades al respecto del fomento de la descentralización. Esta institucionalidad fue acompañada de un respaldo económico a través de la habilitación de mecanismos que permiten mayor libertad a los Gobiernos Departamentales para conveniar con otros sectores dentro del propio Estado, de

transferencias que realiza el Gobierno Nacional y de la creación del Fondo Presupuestal de Desarrollo.

El impulso que enmarcó esta reforma sufrió una suerte de agotamiento, puesto que las instancias facultadas desde la Carta Constitucional no vieron una consecuente cristalización en otras acciones tanto en el plano jurídico-normativo, como en el empírico. En definitiva, si bien las modificaciones introducidas son parte del aliento a la formulación de políticas de descentralización, su avance real quedó sujeto a iniciativas particulares que una vez más reflejan las desigualdades regionales e intra-departamentales, manteniendo el predominio del paradigma centralista.

Sobre el retraso de la reglamentación de los artículos que promueven la consolidación del tercer nivel de gobierno Magri (2001) señala que es producto de la *“confusión entre los actores políticos acerca de los fines y la existencia de voluntades políticas y civiles”*. Asimismo, la incorporación del nivel local genera incertidumbre y preocupación sobre el margen de gobernabilidad que tengan los Gobiernos Departamentales que enfrenten escenarios de coexistencia de diferentes partidos al interior de sus territorios.

Por lo tanto el vacío legal al respecto se mantiene hasta hoy. Sin embargo, parecen vislumbrarse algunos avances ya que en marzo de 2008 ingresa al Parlamento el proyecto de ley sobre “Descentralización Política y Participación Ciudadana” presentado por el Poder Ejecutivo. Desde diciembre pasado, luego de haber sido sometido a estudio por parte de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización, cuenta con la media sanción otorgada por la Cámara de Diputados. Esta iniciativa, sumada a otras acciones, hace pensar que nuestro país asiste a un renovado impulso descentralizador. Los ejemplos van desde modificaciones y propuestas de legislación (nacional y departamental) y la incorporación de la dimensión “descentralización” en el diseño de nuevas instituciones (como el Ministerio de Desarrollo Social) hasta el destino de diversos recursos (humanos, económicos y materiales) para la conformación de planes de capacitación y rediseño de las políticas en todos sus niveles. A nivel departamental se registran movimientos concretos en materia de descentralización impulsados desde administraciones departamentales de distinto signo político. El renovado impulso se asocia a una suma de voluntades

entre la actual administración del partido de gobierno (Frente Amplio) y todo el espectro político nacional, además del apoyo del contexto internacional a través de instancias de promoción y fortalecimiento de las instituciones locales que surgen de programas internacionales.

4.2 Sistema de gobierno: niveles y nueva institucionalidad

Uruguay tiene un sistema de gobierno basado en una democracia republicana, semi-representativa y presidencialista⁶ donde se evidencian claramente dos niveles: el nacional y el departamental. En el ámbito local o municipal⁷ la actual coexistencia de diversas formas institucionales, sumada a que su creación y conformación queda sujeta a la voluntad de los Gobiernos Departamentales y eventualmente del Poder Legislativo Nacional, han sido los principales síntomas de su debilidad.

4.2.1 Nivel Departamental

El gobierno y la administración de los departamentos -con excepción de los servicios de seguridad pública (policía)- son ejercidos por el **Intendente** (Art.262) y la **Junta Departamental**. De esta forma, se replican las figuras del ejecutivo (Intendente) y el legislativo que aparecen en el nivel nacional. La reglamentación de los gobiernos departamentales se encuentra en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica Municipal⁸.

⁶ Adoptaremos esta caracterización básica al respecto de la forma del gobierno uruguayo, reconociendo que existe una línea de investigación que enfrenta posiciones en torno a esta temática y que tiene por resultado un conjunto de matices sobre el tipo de presidencialismo que posee nuestro país. Para profundizar en el tema se sugiere consultar: GATTO, Hebert; TROCHÓN, Ivette; *Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay*; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo; 1993. GROS ESPIELL, Héctor. *URUGUAY: ¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?* en Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional, N° 7, 2002; LANZARO, Jorge Luis; "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista." *Revista Mexicana de Sociología*, 60:2 (Apr-June 1998).

⁷ En Uruguay los gobiernos departamentales se denominan como "Intendencia Municipal de ..." sin embargo, equivalen a los niveles subnacionales provinciales o estatales. La actual Constitución establece la diferenciación entre la materia municipal y la departamental y ambos conceptos se utilizan en el sentido anteriormente referido, por lo tanto en este trabajo nos referiremos a los Departamentos como gobiernos departamentales, dejando la denominación de municipios o gobiernos locales para el tercer nivel.

⁸ Actualmente la ley 9515 tiene segmentos derogados tácitamente a partir de normas constitucionales y legales. A partir de la inadecuación a la actualidad de los gobiernos departamentales se han realizado varias propuestas de modificación e incluso de elaboración de una nueva ley para ordenar el nivel sub-nacional.

Las elecciones departamentales se realizan cada cinco años y a partir de la última reforma constitucional fueron separadas temporalmente (seis meses) de los comicios nacionales. El cargo de Intendente se define de acuerdo con el principio de mayoría simple, donde el vencedor es el candidato del partido más votado⁹, estando previsto el mecanismo de la reelección para dos períodos consecutivos para el cargo de Intendente.

Las juntas departamentales están constituidas por treinta y un miembros denominados “ediles departamentales”. La distribución de los cargos surge de las elecciones departamentales y se realiza proporcionalmente entre los diversos lemas. Sin perjuicio de ello, en caso de que el lema vencedor obtenga mayoría relativa, igualmente contará con mayoría absoluta automática en las bancas (16) las cuales se distribuirán proporcionalmente al caudal electoral entre las diferentes listas al interior del lema. El resto de los escaños se reparte proporcionalmente entre los lemas restantes (Art. 272).

El cargo de Intendente es remunerado y su monto lo fija la Junta Departamental con anterioridad a la elección, no pudiendo ser alterado durante el ejercicio de su mandato. En cambio, los cargos de los ediles departamentales son honorarios (Art. 295). Los Intendentes y ediles departamentales, por motivos de violación de la Constitución u otros delitos graves, pueden ser acusados (por un tercio de los votos de la Junta Departamental) ante la Cámara de Senadores quien tiene la potestad de separarlos del cargo por dos tercios de sus componentes. La actuación del Intendente se realiza conjuntamente con el Secretario General o el funcionario que estime de competencia en el asunto referido (Art 277). El cargo de Secretario General así como los Directores Generales de Departamento (que conforman una suerte de Gabinete Departamental) son designados para el período de gobierno y pueden ser removidos por el Intendente. Es igualmente potestad del Intendente modificar la denominación, así como crear y asignar los cometidos de las Direcciones Generales de Departamento.

Los recursos de los gobiernos departamentales se dividen entre los que pueden ser decretados y administrados por sí mismos y los que perciben a partir de

⁹ Los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a los comicios siempre y cuando hayan obtenido un porcentaje superior al 30% en la Convención partidaria departamental que fuera elegida en las elecciones internas de los partidos.

transferencias del Gobierno Nacional (Art. 297), además de los impuestos nacionales que por ley le sean destinados total o parcialmente. Por otra parte, pueden emitir títulos de deuda pública departamental solamente por intermedio de una propuesta del Intendente que fuere aprobada por la Junta Departamental habiendo informado al Tribunal de Cuentas y contando con la anuencia del Poder Legislativo (mayoría absoluta de la Asamblea General). Al igual que en el nivel nacional, se prevén constitucionalmente los mecanismos de iniciativa popular y referéndum.

Los gobiernos departamentales se han consolidado en base a limitadas competencias de gobierno y una relativa autonomía financiera. Sin embargo, gradualmente han logrado fortalecer su espacio, obteniendo una ampliación de fuentes de recursos y mayor reconocimiento del Gobierno Nacional para negociar dentro del espacio público, en vista a las tareas que de hecho cumplen aún cuando “de derecho” sean competencias nacionales. En esta línea, la figura del Congreso de Intendentes, desde su creación y con el posterior reconocimiento constitucional encierra un importante potencial en el marco de la promoción de las políticas de descentralización estatales. Se compone por los titulares ejecutivos de cada Departamento, y tiene el fin de coordinar las políticas entre los diferentes gobiernos departamentales. El Congreso de Intendentes puede celebrar convenios con el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados para organizar y prestar servicios en forma regional o interdepartamental, lo cual es un importante avance para la gestión regional.

4.2.2 Nivel Local¹⁰

La Constitución abre el camino para la conformación del tercer nivel de gobierno a través del reconocimiento de autoridades locales (las cuales pueden ser unipersonales o pluripersonales) y la separación entre la materia departamental y la municipal aunque su contenido queda librado a la ley (Art.262). Ante la indefinición de un formato único, en la actualidad coexisten diferentes tipos de autoridades locales, especialmente en lo que respecta a juntas locales es posible encontrar: comunes, autónomas, o de gestión ampliada, que a su vez pueden ser designadas o electivas. En la mayoría de los casos los gobiernos departamentales

¹⁰ Por una mayor profundización en el tema puede consultarse: GUINOVART, Laura en Marco Normativo de las Juntas Locales. 2007. Congreso de Intendentes, OPP, PNUD, AECI.

han optado por la conformación de juntas locales comunes. En menor medida se encuentran algunas juntas locales autónomas designadas por el Intendente y tan solo existen tres juntas locales autónomas y electivas: Río Branco (Treinta y tres), Bella Unión (Artigas) y San Carlos (Maldonado).

En todas las juntas locales, independientemente de su forma específica, aparece la figura del Secretario Administrativo, quien es designado por el Intendente (exceptuando las autónomas y electivas). Sus funciones se encuentran asociadas al mantenimiento del vínculo entre la estructura central de la Intendencia y la población o jurisdicción a la que refiere; siendo el representante del Intendente en la localidad. Trabaja con el colectivo de la Junta e inclusive comparte la sede física. Sus potestades ante la Junta Local están supeditadas a la reglamentación interna que establezca cada Gobierno Departamental, no obstante, por lo general se habilita su participación en las sesiones de la Junta donde tiene voz pero no voto.

El funcionamiento interno de las juntas locales está sujeto al reglamento que dicta cada Gobierno Departamental, lo cual puede realizarse por Decreto de la Junta Departamental o por resolución del Intendente; este es otro factor que colabora en la heterogeneidad de la situación del nivel local.

Las fuentes de financiación de las juntas comunes son aquellos recursos que destina el Intendente para la prestación de servicios y atención a las necesidades que estipule en sus cometidos. Por su parte, para las autónomas se establece que la Intendencia debe destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de su respectiva jurisdicción para la prestación de servicios y respuesta a las necesidades de la localidad. Dado que no se estipula que éste sea el porcentaje máximo, se ha dejado abierta la posibilidad de que en las leyes de ampliación de facultades se puedan incluir porcentajes mayores. En la Ley Orgánica Municipal se indica que las juntas locales deberán rendir cuentas sobre los fondos que el Intendente les asigne para servicios y necesidades locales.

Dentro del colectivo de la Junta, existe la figura del Presidente quien ejerce la función ejecutiva dentro de la jurisdicción. En el caso de las autónomas y electivas es el primer titular de la lista más votada del lema más votado, mientras

que en el resto se trata de respetar la proporcionalidad. Los miembros de las juntas locales al igual que los ediles departamentales son honorarios.

En el ejercicio de la administración del gobierno de las localidades se han ido suscitando dificultades o dudas sobre la forma de proceder, e inclusive al respecto de las potestades de las autoridades locales. La variedad de resoluciones adoptadas en tales casos nos lleva a señalar que las divergencias que existen entre los juristas se apoyan en algunas zonas grises generadas a partir de la imprecisión y hasta de la ambigüedad de los textos en los que se enmarcan. Algunos ejemplos en este sentido son los problemas de interpretación que han generado especialmente las leyes de creación de las tres juntas locales autónomas y electivas. Cabe destacar entre ellos la falta de acuerdo al respecto de las facultades otorgadas en la consagración de autonomía, que permite observar diferencias sustanciales entre las competencias adjudicadas a cada una.

En el caso de las juntas comunes no existen mayores discusiones dado que su conformación, potestades y vínculo jerárquico está claramente especificado en la normativa marco, a partir de lo cual es posible calificarlas como parte de la institucionalidad centralizada tendiente a la desconcentración administrativa en la medida que el Ejecutivo departamental lo disponga.

Las juntas autónomas y electivas son las instituciones político-administrativas locales más descentralizadas. Esto se debe a que sus ediles son electos por los ciudadanos y no pueden ser removidos de su cargo por la Junta Departamental, además de que la ampliación de gestiones que les otorgan sus leyes de creación les transfiere una parte importante de las responsabilidades de gobierno que concentra la figura del Intendente. Desde el punto de vista jurídico existen autores que señalan a la Junta Local de Río Branco como el único caso nacional de autonomía de gobierno local porque es el único cuya ampliación de gestiones no se encuentra recortada.

Posible nueva institucionalidad de los gobiernos locales

La posible aprobación del proyecto de ley de *“Descentralización política y participación ciudadana”* que se encuentra en discusión permitiría unificar el

ámbito local conformando un tercer nivel de gobierno¹¹. Asimismo, la reglamentación de la materia departamental separada de la materia municipal sería un apoyo fundamental para consolidar ambos niveles. De esta forma desaparecería -desde el punto de vista normativo- el impedimento para la transferencia de responsabilidades desde lo Departamental hacia lo que pasaría a denominarse Municipal a partir de ese momento. Sin embargo, los espacios grises que deja el proyecto sobre los criterios para asignar recursos a los nuevos municipios pueden ser el principal obstáculo para que desempeñen sus tareas de gobierno. La consolidación del tercer nivel implica no sólo la ampliación de sus competencias para el ejercicio del gobierno, sino también la transferencia de recursos que permitan hacer frente a estas nuevas responsabilidades.

5. La política de descentralización del gobierno departamental de Maldonado

Con una extensión de 4793km² el Departamento de Maldonado es uno de los más pequeños del país, aunque es el tercero más poblado (147.391 hab.¹²). Tanto la densidad de población de 30,8 hab/km² como el valor de su tasa de urbanización (95%), se encuentra por encima de los respectivos promedios nacionales (19hab/km² y 92%). Desde el punto de vista económico, las principales actividades que se desarrollan en el Departamento están relacionadas con el turismo, destacando el balneario Punta del Este en tanto referente del turismo nacional e internacional. Después de Montevideo, es el Departamento mejor ubicado de todo el país en relación al promedio de ingresos mensuales de los hogares. Además de Maldonado, su ciudad capital, tiene otras seis localidades principales: San Carlos, Piriápolis, Pan de Azúcar, Solís y Aiguá.

En la localidad de San Carlos se encuentra una de las tres juntas locales autónomas y electivas del país, el resto de las localidades (a excepción de la capital) cuentan con juntas locales comunes aunque su integración ha sido discontinuada.

¹¹ En el momento de la elaboración de este documento el proyecto de ley cuenta con la media sanción de la Cámara de Diputados y está a la espera de la aprobación del Senado. Presumiblemente esta ley será aprobada antes de finales de setiembre.

¹² Instituto Nacional de Estadística, Anuario Estadístico 2008, disponible en www.ine.gub.uy

A partir de su asunción al frente del Gobierno Departamental de Maldonado en mayo de 2005, el equipo político liderado por el Intendente De los Santos, ha definido como una de sus líneas programáticas la “*descentralización con participación ciudadana*”¹³. Suscribiendo a la concepción ideológica del Frente Amplio, su partido de procedencia, busca descentralizar la administración y el gobierno, enfatizando en que la ciudadanía debe participar del proceso y ganar espacio por intermedio de la instrumentación de mecanismos que le permitan decidir y proponer soluciones a los problemas que le atañan. Si bien parece existir un consenso amplio en los cuadros políticos departamentales sobre la necesidad de consolidar el proceso de descentralización esto no se traduce en la concertación en torno a acuerdos operativos y político estratégicos.

Por otro lado, el contexto departamental muestra la existencia de una sociedad civil atomizada y debilitada, sin actores con capacidad de articular la demanda ciudadana y convertirse en interlocutores de peso frente a los órganos de gobierno local y departamental. La tónica general del Departamento exhibe bajos niveles de participación y movilización ciudadana, y dificultades en las organizaciones sociales para articular sus acciones tras objetivos compartidos. En este sentido, la experiencia de San Carlos parece ofrecer un escenario de mayor dinamismo, con organizaciones locales más activas y mayor capacidad de interlocución, en definitiva mayor capital social y densificación del tejido asociativo.

Considerando estas particularidades, la Intendencia de Maldonado ha comenzado un período de transición en materia de descentralización en el que se están impulsando transformaciones que pretenden fortalecer el rol de los gobiernos locales y la participación de los ciudadanos. Esta política departamental de descentralización presenta tres dimensiones, las cuales se definen en base a las acciones que afectan la relación del Gobierno Departamental con sí mismo, con el nivel local y con la sociedad civil.

Los primeros pasos vinieron con la creación de la Unidad de Descentralización, por intermedio de una resolución del Intendente Municipal (32/6/05). Esta oficina es dependiente de la Secretaría General de la Intendencia y si bien participa de

¹³ Intendente de Maldonado, www.maldonado.gub.uy

las reuniones del Gabinete Departamental, no se encuentra jerárquicamente equiparada con las Direcciones Generales. Sus responsabilidades son:

- diseñar las políticas de descentralización de la gestión del gobierno
- coordinar con las juntas locales (existentes y futuras) la implementación de las políticas de descentralización
- coordinar con las distintas áreas de la Intendencia la implementación de las políticas de descentralización
- profundizar las relaciones con la sociedad y sus organizaciones promover la participación ciudadana¹⁴

Además de las responsabilidades específicas de la Unidad de Descentralización, se promueve que cada una de las Direcciones Generales Departamentales adopte una perspectiva territorial y participativa que tienda a incorporar la opinión de los ciudadanos en sus programas y proyectos ajustándolos a las diversas realidades locales. Esto se ha implementado a partir de Mesas de Trabajo, rondas de consulta, espacios de diálogo e inclusive algunas Direcciones han creado subdivisiones específicamente encargadas de ello, como la Unidad de Descentralización Cultural (Dirección General de Cultura) y las Divisiones de Desarrollo Local y de Acción Comunitaria (Dirección General de Integración y Desarrollo Social).

Durante el primer año de gobierno también se integran todas las juntas locales comunes con representación del Frente Amplio y del Partido Nacional. Al siguiente año, por iniciativa del Ejecutivo Departamental se envía al Parlamento para su consideración el proyecto de autonomía y electividad de cada una de ellas. Pese a haber ingresado antes, este proyecto queda a la espera de la posible aprobación de la ley de *“Descentralización política y participación ciudadana”* puesto que en tal caso -como vimos anteriormente- las actuales juntas comunes pasarían a ser Municipios, cubriendo la solicitud de ampliación de la gestión y electividad de sus miembros.

La estrategia sobre la ciudad de Maldonado comienza con la creación de tres oficinas desconcentradas, dos en la propia ciudad y una en Punta de Este, a las

¹⁴ Disponible en www.maldonado.gub.uy/descentralizacion

que luego se suma la de Punta Ballena. Al frente de cada una se coloca un funcionario, como vínculo entre la estructura central y las organizaciones sociales y vecinos de la zona. Su objetivo es desconcentrar la gestión, descongestionando la estructura central al agregar estos cuatro puntos como ventanillas de reclamos y provisión de soluciones, específicamente en las áreas de competencia de la Dirección de Higiene y Protección Ambiental junto a la de Obras y Talleres.

Para profundizar esta estructura de desconcentración primaria, el Intendente, propone a la Junta Departamental la creación de tres juntas comunes a partir de las primeras Oficinas Desconcentradas, sin embargo esta propuesta no prospera ante la negativa del órgano deliberativo departamental. En el mismo año, e igualmente a instancia del Intendente y con aprobación de la Junta Departamental, se crea la Comisión Mixta de Descentralización (decreto Nº 3820). La misma está integrada por representantes de la Intendencia, la Junta Departamental, las juntas locales, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos. Su cometido específico es elaborar un proyecto de descentralización para el Departamento que integre la perspectiva de los vecinos. Este espacio está coordinado por la Unidad de Descentralización.

En el marco de la incorporación de herramientas de participación ciudadana, otro aspecto a considerar es la elaboración participativa del presupuesto quinquenal durante el año 2005. Aunque en el Departamento se contaba con la experiencia de San Carlos¹⁵, la dimensión departamental fue una experiencia nueva, donde las juntas locales jugaron un rol importante en la organización del proceso de consulta, sistematización y seguimiento de las propuestas.

La estrategia del Gobierno Departamental se complementa con la promoción de una serie de instancias de capacitación para sus cuadros altos y medios, así como también para aquellos actores involucrados directamente en el proceso de descentralización (ediles departamentales y locales, funcionarios de las oficinas desconcentradas, juntas locales y en algunos casos funcionarios de la administración central y miembros de organizaciones sociales). Esos espacios fueron utilizados además para obtener insumos sobre las expectativas e inquietudes de los participantes al respecto de diversas áreas de este proceso, así

¹⁵ San Carlos había tenido un primer ensayo de implementación de presupuesto participativo en el año 2000.

como también para poner en práctica dispositivos de ajuste y mejora de algunos elementos de la política.

Orientación de la política

La orientación diferencial de este conjunto de acciones nos permite reagruparlas en virtud de las categorías que proporciona Cabrero Mendoza (1996): *a) desconcentración administrativa, b) descentralización gubernamental, c) descentralización hacia la sociedad civil*. Agregamos a esta tipología un cuarto valor que agrupa las acciones que se orientan transversalmente dentro del proceso, donde si bien pueden tener una definición general en el marco de las categorías anteriores, su esencia no se restringe a un solo campo.

La integración de las juntas locales comunes, la creación de las oficinas desconcentradas, la propuesta para la creación de nuevas juntas y los cambios en las Direcciones Generales, son acciones que se orientan hacia la desconcentración administrativa. En virtud de la naturaleza de las competencias que asigna y las características de las figuras institucionales a las que refiere, busca la delegación de funciones administrativas a través de la reorganización del esquema central o del traspaso de tareas a niveles locales que se mantienen jerárquicamente dependientes. No obstante, hay un matiz entre la integración de las juntas locales comunes y la creación de las oficinas desconcentradas, ya que las primeras, al estar integradas por referentes ediles locales tienen un componente político y de pertenencia local que podría separarlas un poco más de la estructura central de la Intendencia. Sin embargo, la configuración de sus funciones las mantiene dentro de la franja de la desconcentración administrativa.

En el caso de la descentralización gubernamental, encontramos que claramente se posiciona allí la propuesta de autonomía y electividad de las juntas comunes. Aunque dada la coyuntura no haya prosperado su aprobación en el Parlamento, la voluntad de avanzar en este sentido indica que el Ejecutivo Departamental busca fortalecer el nivel local a partir de las figuras institucionales previstas para la transferencia de responsabilidades políticas. Por otra parte, tanto la implementación del presupuesto participativo como a apertura de diversos espacios de participación ciudadana sobre las temáticas del gobierno, son mecanismos que tienen un componente de descentralización hacia la sociedad

civil. Si bien el aparato que los promueve es centralizado, la apertura a recibir insumos directamente de la ciudadanía, su voluntad de incorporarlos en espacios donde se toman decisiones, es lo que le da esta orientación. Finalmente, la creación y funcionamiento de la Unidad de Descentralización y la Comisión Mixta, sumadas a las instancias de capacitación son elementos transversales de la política, que operan como articuladores en la medida que se abocan a la discusión, coordinación y fortalecimiento de los actores y las herramientas involucradas en el proceso.

CUADRO Nº 2: Dimensiones y orientaciones de la política de descentralización

DIMENSIONES		ORIENTACIÓN
GOBIERNO DEPARTAMENTAL - GOBIERNO DEPARTAMENTAL		
.Creación y funcionamiento de la Unidad de Descentralización .Creación e integración de la Comisión Mixta .Capacitación de cuadros medios y altos en herramientas para la incorporación de una mirada territorial en las políticas de gobierno, fomentando los espacios de reflexión sobre el proceso	Transversal	
.Creación y funcionamiento de Oficinas Desconcentradas .Implementación de cambios en las Direcciones Generales	Administrativa	
GOBIERNO DEPARTAMENTAL - NIVEL LOCAL		
.Integración y funcionamiento de las Juntas Locales Comunes .Propuesta de nuevas Junta Local Común en ciudad de Maldonado y Punta del Este	Administrativa	
.Elaboración y envío de proyecto de electividad de las Juntas Locales Comunes	Gubernamental	
.Capacitación de ediles y secretarios en incorporación de herramientas para la incorporación de la mirada territorial en las políticas de gobierno, fomentando los espacios de reflexión sobre el proceso	Transversal	
GOBIERNO DEPARTAMENTAL - SOCIEDAD CIVIL		
.Implementación Presupuesto Participativo .Fomento de espacios de participación de la ciudadanía donde se informa y consulta sobre diversas temáticas del gobierno. Se realiza a través de mesas de discusión, espacios de diálogo, asambleas, encuentros sectoriales por temas(salud, cultura, trabajo) y grupos (jóvenes, mujeres)	Sociedad Civil	

Como se observa en el cuadro 2, en las dos primeras dimensiones de la política coexisten acciones con orientaciones diferentes, mientras que en el caso del

relacionamiento del Gobierno Departamental con la sociedad civil, las acciones necesariamente se orientan en el sentido de la incorporación de espacios de participación, transfiriendo responsabilidades de decisión aún cuando esto ocurre en el marco de una estructura centralizada.

6. El presupuesto participativo en San Carlos

Luego de haber desarrollado el contenido general de la política de descentralización de la Intendencia de Maldonado, nos centraremos en el estudio del proceso de implementación del presupuesto participativo. Comenzaremos precisando algunas cuestiones que fueron comunes a todas las localidades para seguidamente concentrar la atención en la experiencia de San Carlos. Esta mirada particular, que mantendremos en diálogo con las características de la política de descentralización de Maldonado, es la que nos permitirá sentar las bases para establecer la naturaleza y dimensión del espacio que tienen los gobiernos subnacionales para avanzar en una gestión participativa.

En primer lugar, cabe destacar que en Uruguay el impulso de experiencias de presupuestos participativos no es una propuesta de alcance nacional, sino que depende de la voluntad de los gobiernos departamentales. Asimismo, no existe a nivel nacional una normativa que regule el proceso del presupuesto participativo, por lo que su reglamentación queda librada a lo que cada Departamento disponga respecto a los mecanismos de participación ciudadana en su jurisdicción. Esta libertad para que cada territorio defina cómo lo implementará de acuerdo a sus particularidades, resulta en una gran heterogeneidad de las experiencias en lo referente a los objetivos, la organización, los procesos participativos, y los resultados¹⁶.

En términos generales, las distintas experiencias de presupuestos participativos departamentales se enmarcan en procesos de descentralización y por lo tanto se conciben como una herramienta para profundizarla que tiende al fomento de la participación de la ciudadanía y la articulación entre el gobierno y la sociedad civil (articulación pública-privada). Sin embargo, pueden identificarse diferentes

¹⁶ Por una mayor profundización al respecto de los presupuestos participativos en Uruguay: "Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay", 2007. Congreso de Intendentes, OPP, PNUD, AECI.

resultados al respecto de la apertura de la gestión hacia la ciudadanía según el monto que se asigna, el destino de los recursos, los mecanismos de participación que se diseñan, el rol que se asigna a la ciudadanía en el proceso y el poder que se confiere a cada actor. Si bien un estudio que arroje conclusiones al respecto excede los límites del presente trabajo, representa un desafío de futuro.

6.1 El presupuesto participativo en Maldonado

El Gobierno Departamental ha impulsado el proceso del presupuesto participativo en toda su jurisdicción al considerarlo como una iniciativa que promueve la descentralización territorial y política, la participación ciudadana, la articulación y el diálogo a nivel intracomunitario, y la articulación de esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil, disminuyendo la distancia entre ambos.

Sin embargo, es posible identificar diferencias en lo referente a la madurez del proceso en las distintas localidades, lo que obedece no sólo a diferencias en el tejido social, sino también a disparidades en las instituciones político-institucionales. En este sentido es importante señalar que sólo la Junta Local Autónoma y Electiva de San Carlos ya había desarrollado una experiencia inicial de presupuesto participativo en el período anterior. Asimismo el resto de las Juntas recién fueron integradas a fines del 2005, luego de 10 años en que funcionaron sólo con un secretario administrativo.

En cuanto a la organización para la implementación de esta herramienta, el Intendente, el Gabinete y los representantes políticos de las seis juntas locales definieron criterios objetivos de distribución presupuestal entre las diferentes localidades con la finalidad de transparentar la asignación de los recursos y dar pasos hacia una distribución más equitativa. La asignación del presupuesto consideró: la extensión geográfica, la cantidad de población, el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, y la contribución de cada localidad a través de recursos derivados del turismo. Se definió además que, al igual que el presupuesto departamental, el porcentaje puesto a consideración de la ciudadanía sería para ejecutarse en un período quinquenal y que el monto del mismo correspondería a un porcentaje del presupuesto total del rubro inversiones.

La implementación del proceso se realizó en base a la convocatoria de asambleas vecinales con participación de representantes del gobierno departamental y local, en donde se difundió y explicó el mecanismo de trabajo, abriéndose la posibilidad de incorporar las sugerencias, proyectos y prioridades de los vecinos al presupuesto departamental, luego de realizarles las modificaciones correspondientes. En este sentido, sólo la Junta Local Autónoma y Electiva de San Carlos contó con un monto del presupuesto departamental determinado para definirlo y elaborarlo localmente¹⁷, el resto de las sugerencias de los vecinos se incluyeron en el presupuesto departamental general elaborado centralmente por los Directores y técnicos correspondientes. Así, salvo en el caso de San Carlos, que definió una estrategia propia para desarrollar el presupuesto participativo donde la sociedad civil ejerció la democracia directa al votar por las distintas propuestas, en el resto de las localidades adquirió un carácter de consulta.

6.2 Presupuesto participativo en San Carlos

Al considerar la Junta de San Carlos en el contexto departamental observamos que presenta algunas fortalezas en relación al resto de las juntas locales, resaltando principalmente por una mayor experiencia de gestión autónoma y de ejercicio del poder de decisión al respecto de los asuntos del territorio. Este factor se encuentra relacionado con el hecho de poseer la figura institucional más cercana a un gobierno local que le permite contar con autoridades legitimadas por el voto de la ciudadanía. Si bien se identifican muchas debilidades y carencias en la Junta para hacer frente a las necesidades de un territorio que es heterogéneo (zona urbana, rural, balnearia), ésta presenta una mejor dotación de recursos profesionales, técnicos e infraestructura. Por su parte, la relación entre las competencias, las necesidades y los recursos es más simétrica que en otras juntas.

Además, la localidad de San Carlos presenta un tejido social más denso que otras localidades del Departamento, al contar con las acumulaciones de organizaciones sociales, comisiones barriales, actores de la sociedad civil con capacidad de iniciativa, que han participado en diferentes experiencias de articulación.

¹⁷ A San Carlos le correspondió el 20% del presupuesto departamental de inversiones, por lo que inicialmente contó con 12:000.000\$ (522.420 US\$).

Desarrollo del presupuesto participativo en San Carlos

En San Carlos el presupuesto participativo local fue promovido e implementado por la Junta Local y su Secretario, con el apoyo del Gobierno Departamental. A continuación se detallan los objetivos y las etapas de su implementación.

- **Objetivos**

Los objetivos de la Junta Local al respecto del presupuesto participativo, pueden ubicarse en una escala que va desde la consideración de la participación en el presupuesto como insumo para la toma de decisiones de los gobernantes hasta la búsqueda de una gestión participativa. A continuación detallamos los tres objetivos principales:

1. Conocer e incorporar en la toma de decisiones las opiniones y necesidades de los vecinos y las organizaciones sociales y territoriales a través de sus propuestas. De esta forma sería posible despegarse de una óptica de gestión centralizada.
2. Abrir canales para que circule información sobre las actividades y necesidades de diferentes grupos y actores de la comunidad.
3. Construir ciudadanía, a través de la participación responsable de los vecinos en los asuntos públicos, generando un compromiso mayor entre ciudadanos y gobernantes, a fin de transparentar la gestión.

En el primer caso, se evidencia la voluntad de considerar el resultado de la participación ciudadana como un insumo para la toma de decisiones de los gobernantes. El gobierno local consulta a la sociedad civil sobre sus necesidades, prioridades, soluciones, y expectativas, y los vecinos y organizaciones las identifican y definen, pero la decisión permanece en el gobierno. Según la conceptualización de Barreiro (2008) podríamos decir que aquí se concibe la participación de los ciudadanos como usuarios que identifican necesidades y deseos, y devuelven la responsabilidad de decidir y proveer soluciones a la Junta Local. El segundo objetivo apunta a disminuir la fragmentación social y ampliar el consenso social sobre de las prioridades y potencialidades locales, favoreciendo la articulación de intereses diversos y divergentes, a partir del reconocimiento de las diferencias. Finalmente el tercer objetivo se orienta a un nivel de participación más elevado, ya que propone el trabajo conjunto entre los actores políticos y sociales para el tratamiento de temas de interés público bajo el supuesto de que la participación ciudadana colabora en el logro de una mayor equidad en la

distribución de los recursos para la satisfacción de las necesidades. Así, en la medida que los ciudadanos comprendan los límites que enfrenta la Junta para gobernar, podrán incorporar una perspectiva más cercana a las posibilidades reales que tiene el gobierno para la satisfacción de sus necesidades.

- **Estrategia**

La estrategia desplegada para la implementación del presupuesto participativo atravesó siete fases diferentes:

(1) Fase política: decisiones políticas y operativas de la Junta Local de San Carlos

Al inicio del proceso, la Junta Local definió que el 100% del presupuesto de inversiones que le correspondía a San Carlos se pusiera a consideración de la ciudadanía. Se decidió que la participación de la ciudadanía se realizaría a partir de asambleas para las que se convocaría a organizaciones de base territorial, organizaciones sociales y vecinos.

(2) Fase informativa y de relevamiento de demandas por parte de la Junta Local

El lanzamiento oficial del proceso contó con la presencia del Intendente en la localidad; allí el gobierno enmarcó la iniciativa dentro de su política de descentralización. Por su parte, las organizaciones sociales y territoriales comunicaron en plenario sus propuestas y demandas de forma oral y escrita. La convocatoria fue responsabilidad del Secretario de la Junta, quién combinó la difusión a través de los medios de prensa, con los contactos directos con las diferentes organizaciones presentes en la jurisdicción de la localidad. Posteriormente la Comisión de Obras de la Junta Local¹⁸ encabezó una segunda etapa de relevamiento de necesidades, demandas y/o propuestas a través de visitas a los diferentes barrios y zonas de San Carlos. Finalmente, se confeccionaron listas para organizar las propuestas, sin embargo éstas no contaron con presupuestación previa aunque sí se realizó cierto análisis de viabilidad por parte de la Comisión de Obras y de técnicos del Gobierno Departamental de Maldonado.

¹⁸ Creada en la administración anterior e integrada por cuatro vecinos representantes de los partidos políticos.

(3) Fase deliberativa: asambleas territoriales para la priorización de las propuestas

A partir de las listas resultantes se realizó una priorización de las propuestas. Para ello se definió un criterio territorial, subdividiéndose la jurisdicción de San Carlos en seis zonas: zona balnearia, zona rural y cuatro zonas urbanas que agruparon los barrios de la ciudad. La convocatoria y difusión estuvo a cargo de la Junta a través de los medios de comunicación locales. Las modalidades de elección tuvieron variaciones según la zona, puesto que en la zona costera la Coordinadora de la Costa (que agrupa a las organizaciones de esa zona) fue quien definió sus prioridades, mientras que en las zonas restantes, la priorización fue resultado de las asambleas donde cada participante votaba por cinco propuestas dentro del listado general que le correspondía.

(4) Fase de planificación de la ejecución de las propuestas

La Junta Local optó por incluir todas las propuestas como proyectos a realizar, asignándoles una presupuestación estimativa. Sin embargo el orden de la ejecución de las obras se determinó de acuerdo a criterios internos funcionales a los tiempos de la gestión.

(5) Fase de ejecución

Se comenzaron a ejecutar las obras del presupuesto definidas para un período quinquenal, sin embargo, algunas obras dependían de la Junta Local y otras involucraban al Gobierno Departamental desde sus distintas Direcciones Generales. En algunos casos se registraron experiencias de cogestión entre la Junta Local, que aportó insumos, y Comisiones de Fomento vecinales que ejecutaron las obras a través del aporte de mano de obra. Esto demuestra una importante variedad no sólo en las propuestas sino también en las modalidades de implementación.

(6) Fase fiscalizadora: designación de delegados zonales para el seguimiento del proceso

A través del voto los vecinos eligieron a diez delegados zonales para integrar una Comisión de Seguimiento encargada de realizar el monitoreo de la ejecución del presupuesto participativo. Pese a que se realizaron algunas reuniones entre el Secretario de la Junta, la Comisión de Seguimiento y la Comisión de Obras, en

donde se informó la configuración final del presupuesto, la Comisión de Seguimiento no logró funcionar. Algunos referentes electos no hicieron frente a sus funciones, y ante la merma de la participación, se dejaron de realizar estas instancias y los representantes no fueron convocados a nuevas reuniones.

(7) Reformulación participativa del modelo

Es importante señalar que si bien para el diseño inicial del modelo del presupuesto participativo no se consultó a la sociedad civil, posteriormente, y en el marco de acciones provenientes de la política de descentralización del Gobierno de Maldonado, se generaron instancias de reflexión conjunta entre los actores locales políticos y sociales que permitieron la evaluación y reformulación del modelo de presupuesto participativo para San Carlos. Esto permitió incorporar mecanismos de corrección a corto plazo, sobretudo en lo referente al relacionamiento entre la Junta y la sociedad civil para el seguimiento del proceso. Además, se avanzó en la propuesta de otras modificaciones que hacen al modelo, pero que trascienden el compromiso del actual gobierno. Estas reformulaciones de más largo aliento dependen de que el próximo gobierno las retome y de que la sociedad civil las haga suyas reclamando su inclusión.

7. Consideraciones sobre el presupuesto participativo como dinamizador de la política de descentralización

A partir de la experiencia del presupuesto participativo en San Carlos, y considerando especialmente que la misma se enmarca en la política de descentralización de la Intendencia de Maldonado, creemos que la voluntad política, la voluntad de la ciudadanía y las definiciones operativas que se tomen, son los tres factores clave que se ponen de manifiesto para que la confección participativa de un presupuesto sea un componente dinamizador de la política de descentralización. Esto sucede en la medida en que el logro de una gestión local participativa impulse la redistribución del poder entre los actores políticos departamentales y locales. A su vez, estos elementos pueden oficiar de guía para evaluar el grado de incorporación del enfoque participativo en la política de descentralización, ayudando a visualizar la naturaleza de los factores que se encuentran en juego para que este proceso sea exitoso.

7.1 Voluntad política: definición de reglas de juego.

El primer elemento que debe estar presente y que incide directamente en el éxito de este proceso es la disposición de los actores políticos departamentales y locales a ceder potestades, dotando de poder de decisión a otros y cediendo espacios efectivos para la toma de decisiones al respecto del gobierno de los territorios. Esto afecta el relacionamiento del gobierno departamental con el gobierno local y la relación de éste con la ciudadanía. Por lo tanto, se requiere un esfuerzo para lograr la convergencia de voluntades necesarias para garantizar la viabilidad del presupuesto participativo, por lo que el inicio del proceso implica la sensibilización y discusión con actores políticos y de la sociedad civil.

a. Relación Gobierno Departamental - Junta Local

Para el inicio del proceso del presupuesto participativo en San Carlos, fue clave la voluntad del ejecutivo departamental de impulsar el presupuesto participativo en todo el Departamento, definiendo criterios objetivos para la distribución territorial de su presupuesto de inversiones. De esta forma se operativiza y pone de manifiesto la voluntad del Gobierno Departamental de avanzar hacia un modo de distribución de los recursos más transparente, objetivo y territorialmente descentralizado. Por lo tanto, el Gobierno Departamental promovió un conjunto de transformaciones que afectaron su relacionamiento con los órganos político-administrativos locales (las Juntas), pero también a su vinculación con la ciudadanía de las distintas localidades. A su vez, para el éxito y la sostenibilidad del proceso se evidenció la necesidad de generar acuerdos previos entre el gobierno local y el departamental que otorguen márgenes de certidumbre para implementar el presupuesto participativo, considerando que el mismo es una de las principales líneas de la política de descentralización. La importancia de avanzar previamente en algunas definiciones se reafirma por el hecho de que los tiempos políticos y administrativos imprimen cierta premura, dejando un escaso margen para trabajar el tema en los diferentes niveles ya que el gobierno asume en julio y su presupuesto debe definirse en enero. Estos acuerdos, que reflejan la cuota de poder que se delega desde el gobierno departamental al local, implican decisiones en torno a las responsabilidades de cada uno, al modo en que se relacionarán y a cuáles serán los recursos disponibles. Esto se logra

especialmente a través de la definición de tres elementos y de la respuesta a los interrogantes que detallamos:

- **Responsabilidades y modo de relacionamiento:** ¿Cuáles son las responsabilidades previstas para el Gobierno Departamental y la Junta Local? ¿Qué canales de circulación de información y de comunicación habrá entre ambos actores?

La experiencia mostró que la falta de claridad en la definición de responsabilidades, en combinación con la ausencia de canales instituidos de comunicación y de instancias de planificación conjunta entre ambos niveles de gobierno, incide negativamente en la calidad de los resultados del proceso. La descoordinación entre ambos actores de gobierno repercutió en la lentitud del cumplimiento de aquellas propuestas del presupuesto participativo que requerían la intervención del gobierno departamental. Por su parte, la ausencia de comunicación entre estos dos niveles resultó en que los actores políticos locales no contaran con la información necesaria para controlar parte del proceso, deslegitimando su rol de gobernantes locales frente a la ciudadanía. La apertura al diálogo en los hechos quedaba librada a las habilidades personales, contactos, voluntades particulares, lo que refuerza la lógica centralista de gobernar los territorios. Por lo tanto, la definición y acuerdo acerca de las responsabilidades resulta clave para evitar tanto la superposición de tareas como el vacío o la confusión al respecto de sus competencias. Del mismo modo, la instauración de canales de circulación de información y comunicación contribuye a que cada actor se haga cargo de sus responsabilidades, y al fortalecimiento de sus capacidades para la gestión concertada en un marco de mayor transparencia. Como resultado se disminuyen los márgenes de incertidumbre y se clarifica lo que pueden esperar unos de otros.

- **Recursos disponibles:** ¿Qué recursos económicos, humanos, técnicos, materiales, etc. disponen los actores para el logro de sus cometidos?

Las carencias de recursos humanos, técnicos y materiales en la Junta Local de San Carlos, enlenteció y obstaculizó la ejecución de las obras del presupuesto participativo. A esto se suma que el cuerpo de ediles al ser honorario tampoco puede dedicarse exclusivamente a la gestión, ya que deben realizar otras actividades privadas para su sustento. Considerando las características particulares de las juntas locales es necesario el fortalecimiento de sus

estructuras político institucionales a partir del desarrollo de sus capacidades de gestión local y la dotación de diversos tipos de recursos para que puedan hacer frente a sus competencias y a los requerimientos del presupuesto participativo.

b. Relación Junta Local - ciudadanía

La segunda dimensión de la voluntad política, se refiere a la disposición del gobierno local de ceder poder de decisión en favor de la ciudadanía para la definición de los asuntos públicos de su competencia. En este caso, existió la voluntad de los actores políticos locales de hacer suya la propuesta departamental avanzando hacia un modo propio de gestión participativa, incorporando a la ciudadanía a la esfera pública local a través de la confección participativa del presupuesto quinquenal. Esto supuso para la Junta Local la definición de estrategias y mecanismos diferentes a los habituales para el relacionamiento con el Gobierno Departamental y especialmente con la ciudadanía. Estos elementos que muestran la cuota de poder que se distribuye entre el gobierno local y la ciudadanía se detallan a continuación:

- **Objetivo de la implementación del presupuesto participativo:** ¿Por qué y con qué propósito abrir un proceso de elaboración de presupuesto participativo?

En San Carlos esta definición fue especialmente relevante ya que el presupuesto participativo fue una experiencia relativamente novedosa en la localidad sobre la cual no existía una imagen y opinión consensuada sobre su alcance y contenido. La definición del objetivo pauta los alcances y roles de un nuevo modo de relacionamiento entre el Gobierno Departamental, la Junta Local, y la sociedad civil. La construcción de un objetivo claro y compartido es determinante para orientar y evaluar el proceso y sus resultados.

- **Actores y roles de los participantes:** ¿Quiénes son los actores participantes del proceso? ¿Qué nivel de participación se prevé para los ciudadanos en las distintas etapas? ¿Qué responsabilidades tienen el gobierno local y la ciudadanía?

Como primer paso de una estrategia de convocatoria resulta relevante definir quienes serán los actores participantes tratando de incluir tanto a las diferentes formas organizativas presentes en el territorio como a los ciudadanos no organizados. Se debe evaluar y definir cuáles son los criterios y la legitimidad que

se les confiere para integrarse: saber técnico, representación de grupos políticos, delegados de organizaciones sociales y territoriales, etc. A su vez, es importante definir y comunicar para qué se convoca a los ciudadanos y cuál será su rol durante el proceso ya que esto implica decidir la cuota de poder que se otorga a la ciudadanía y clarificar las expectativas en base al cual la misma actuará. En este sentido, es importante tener presente que el tipo de respuestas o propuestas que los ciudadanos hacen en los procesos participativos depende del rol que cumplen y del grado de participación que se les habilite.

- **Monto a consideración:** ¿Qué monto o porcentaje del presupuesto local se somete a consideración ciudadana?

Al momento de iniciar la construcción participativa del presupuesto parece ser indispensable que los actores político-administrativos definan qué porcentaje del dinero del presupuesto gestionará la Junta para obras estratégicas, de infraestructura, proyectos de carácter departamental, imprevistos o iniciativas de otra índole que sean de su interés y cuál pondrá a consideración ciudadana. En este sentido, considerando la realidad de la localidad de San Carlos en donde existen un conjunto de necesidades insatisfechas de infraestructura y servicios, asociadas a un modo de gestión central, los proyectos y demandas de los vecinos coincidieron con las cuestiones a las que debe hacer frente un gobierno local en el marco de sus competencias. Por lo tanto, el presupuesto participativo resultó principalmente en una definición participativa de un orden de prioridades asociadas a servicios e infraestructura básica.

- **Criterios de distribución local:** ¿De qué forma se distribuye el porcentaje del presupuesto sometido a consideración? ¿Se utiliza una base territorial, temática, o una combinación de ambas?

Para una distribución equitativa es necesario definir los criterios, que pueden tener un peso diferente, en base a los cuales se asignará el presupuesto. Si es de base territorial, por ejemplo: población, NBI (criterios equitativos), participación, pago de impuestos (incentivadores), niveles de atención de gobiernos anteriores o planes departamentales.

7.2 Voluntad de la ciudadanía: interés en participar

El segundo elemento que debe estar presente y que incide directamente en el éxito del proceso es la disposición de los ciudadanos y sus agrupaciones para ocupar los espacios de participación e interactuar con el actor político en algunos aspectos del gobierno del territorio. En definitiva, es necesario que los ciudadanos y las organizaciones tengan interés en involucrarse en los asuntos públicos de la localidad. Por lo tanto, podemos decir que para que exista un proceso participativo debe producirse la conjunción de dos voluntades: por un lado, la de los actores políticos de ceder espacios de su gobierno para la que los ciudadanos tomen decisiones, y por otro, la de los ciudadanos para apropiarse de esos espacios.

En primer lugar, algunos factores que inciden en la conformación del interés que tienen los ciudadanos por participar en el proceso son: sentirse afectado por el tema en cuestión, sentimiento de pertenencia a la comunidad, desarrollo de una conciencia cívica, existencia de una cultura de la participación, confianza en las instituciones y gobernantes que los convocan, y confianza en el espacio que se habilita para participar.

En segundo lugar, este interés puede ser afectado por las condiciones y resultados del proceso de participación y articulación, lo que se relaciona con la sostenibilidad del proceso participativo. Esto quiere decir que el interés de los ciudadanos en sostener y mantener su participación en los espacios abiertos tiene que ver, entre otras cosas, con la claridad de los objetivos de la convocatoria y el cumplimiento de sus expectativas de participación, con el respeto de los acuerdos realizados, con la incorporación de los resultados del proceso en la gestión del gobierno, con la existencia de resultados y logros visibles como producto de la participación. Esto nos lleva a incorporar una mirada de la participación ciudadana como círculo virtuoso, que podrá sostenerse siempre y cuando se cumplan los compromisos asumidos, lo cual depende de cómo actúe el gobierno local pero también el nivel departamental.

En el caso de la localidad de San Carlos se identifica que la ausencia de una cultura cívica de participación ha sido una de las debilidades para el desarrollo del presupuesto participativo. Esta ausencia se relaciona con la matriz estadocéntrica y partidocéntrica que históricamente ha caracterizado al Uruguay y que ha tenido como consecuencia que la sociedad civil quedara relegada, configurándose con

rasgos pasivos y demandantes. Concretamente esto se ha traducido en la ausencia de algunos actores en las asambleas, cuestión clave para el proceso ya que uno de los objetivos fue lograr una distribución más equitativa del presupuesto. Por otra parte, algunos grupos estuvieron prioritaria o exclusivamente orientados por intereses particulares sin considerar la situación de otros barrios o sectores de la población y el bien común. La existencia de un fuerte localismo y primacía de intereses particularistas puede ser considerada como un indicador de la ausencia de cultura de la participación y de la solidaridad.

7.3 Definiciones operativas

El tercer elemento que afecta el éxito de este proceso es el conjunto de decisiones que refieren a la instrumentación del presupuesto participativo, esto es, la elección del modelo a implementar, sus etapas y las formas de participación que se diseñan. Una definición clara al respecto puede officar de garantía de cumplimiento de la voluntad política a la que ya nos referimos con anterioridad.

En este sentido, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- **Período:** ¿Para qué período se realiza el presupuesto que se pone a consideración? ¿Es un presupuesto participativo anual, bianual, quinquenal?

Una de las dificultades que se evidenció en la estrategia implementada en San Carlos tiene que ver con la definición de su carácter quinquenal, resultando en un período de tiempo muy largo, en donde fue más difícil ver los logros y resultados. Independientemente del período en que se realice es importante considerar una planificación que combine logros en el corto y el largo plazo. En este caso los resultados inmediatos refuerzan la confianza en el proceso, en los actores político-administrativos, en los espacios habilitados, fomentan la motivación y contribuyen a la sostenibilidad. Esto permite generar las condiciones para que puedan comenzar a pensarse colectivamente cuestiones estratégicas para la localidad.

- **Fases y cronograma:** ¿Qué etapas y plazos se prevén para la realización del presupuesto?

A los efectos de ordenar la gestión, contar con los recursos, y ajustar los compromisos, se evidencia la necesidad de definir las etapas que tendrá el proceso, reservando y previendo los tiempos para cada una de ellas. A grandes rasgos se identifican las siguientes etapas: política (toma de decisiones, definición de reglas de juego), informativa (comunicación a la ciudadanía, motivación a la participación), deliberativa (asambleas, elecciones, plan presupuestal, reuniones con representantes), ejecutora (implementación, gestión de proyectos), y fiscalizadora (control ciudadano, seguimiento, evaluación). Es importante señalar que la evaluación periódica durante el proceso con todos los actores involucrados (a la interna del órgano local, con la comunidad y con el gobierno departamental) permite ir corrigiendo eventuales dificultades que puedan presentarse.

- **Capacidades disponibles:** ¿Qué capacidades requiere la implementación del presupuesto participativo? ¿Cuál es la relación entre las capacidades requeridas y las disponibles?

Identificar las capacidades logísticas, administrativas, ejecutivas, así como las habilidades que requiere un proceso de articulación entre actores con diferentes lógicas e intereses, es algo ineludible ya que la debilidad o ausencia de alguna de ellas puede afectar negativamente el proceso y condicionar sus resultados. Un diagnóstico de estas características permite evidenciar las acciones necesarias a desarrollar en el caso de que exista una eventual brecha entre las capacidades requeridas para el desarrollo del proceso y las que se encuentran instaladas en los actores implicados. La experiencia de San Carlos ha mostrado que resulta necesario preparar al aparato de gobierno local así como a sus funcionarios para enfrentar las particularidades del proceso en lo referente a la presupuestación de proyectos y al análisis de viabilidad de las propuestas. El órgano experimentó dificultades para la cuantificación del costo de las obras y de los recursos disponibles, incluyendo más propuestas de las que se podían abarcar, sin reservar fondos para imprevistos y sin prever adecuadamente los tiempos para la ejecución de las obras. Esto no permitió cumplir en tiempo y forma con lo solicitado por la ciudadanía, lo cual fue agravado por dificultades de comunicación. Asimismo, la disposición de pautas explícitas que organicen a los funcionarios, asignen responsabilidades y generen mecanismos burocráticos (por ej. recepción estandarizada de propuestas, comunicación de resoluciones) al interior de la estructura de gobierno, es un desafío que permitiría mayor efectividad al momento de resolver problemas operativos. También es necesario

tener en cuenta que al embarcarse en un proceso participativo que se apoya en la articulación entre actores políticos y sociales, es fundamental trascender las lógicas particulares de cada actor y tender hacia la concertación. Para ello, la conducción del proceso debe desarrollarse a través del diálogo, la escucha, el manejo del conflicto, la negociación. En este sentido, la implementación de acciones de formación que permitan desarrollar capacidades para la conducción de la articulación con la sociedad civil es otro aspecto en el cual los actores políticos deben profundizar, pudiéndose apoyar en profesionales del área social para el diseño y la implementación de la estrategia de relacionamiento con la sociedad civil.

En lo referente a la sociedad civil el diagnóstico debe orientarse a la identificación de sus características, especialmente la distribución de las capacidades y poder de influencia dentro del tejido social. En atención a los diferentes puntos de partida, recursos, habilidades, experiencia y demás elementos diferenciales, se deberán diseñar herramientas de participación que garanticen igualdad de oportunidades para tomar decisiones, analizar los problemas y proponer alternativas. En algunos casos, será necesario implementar acciones de apoyo, capacitación y fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales y vecinos en general.

En definitiva, lo relevante es analizar cuán preparada está la localidad para asumir este proceso en términos de capacidades y a partir de allí buscar un camino particular que considere las potencialidades con que se cuenta y permita superar las debilidades.

- **Modo:** ¿Qué herramientas son pertinentes y efectivas en el marco de la implementación del presupuesto participativo?

La experiencia mostró dificultades en relación con los mecanismos de participación elegidos para elaborar participativamente el presupuesto. En este sentido, los vecinos evaluaron a las reuniones y asambleas que se realizaron como poco ejecutivas y desorganizadas. Por otra parte, si bien se reagruparon los barrios urbanos en cuatro zonas, la mayoría de las asambleas fueron barriales, realizándose solo una instancia con la participación de todas las zonas de la jurisdicción (el lanzamiento), lo que puede haber reforzado una participación

localista, sin una mirada más global de la localidad que permitiera ensayar la solidaridad.

Por último, en asambleas los participantes seleccionaron las propuestas, priorizando los proyectos a través del voto de los presentes, lo cual puede cuestionar la representatividad de las decisiones. La efectividad y pertinencia de las herramientas que se utilicen dependerá de las características de la localidad, la identidad, la cultura, la trayectoria y las experiencias de la sociedad civil local. Asimismo será resultado de una elección acertada acerca de la mejor herramienta para el logro de los objetivos de cada etapa. Por su parte, la flexibilidad de las herramientas y estrategias que se diseñen para adaptarse a los cambios que el proceso requiera, será un elemento a favor.

- **Información:** ¿Qué información es necesaria y pertinente para una participación responsable y activa de la ciudadanía? ¿Qué canales y mecanismos de comunicación son adecuados?

Uno de los principales factores que afectó el relacionamiento entre la Junta y la ciudadanía fueron las dificultades de la Junta Local para retroalimentar el proceso a través de una comunicación fluida y efectiva con la ciudadanía, y de la facilitación de la información correspondiente. Como consecuencia la ciudadanía no fue informada de las prioridades resultantes, del cronograma de obras, ni de los tiempos de la ejecución de las mismas. Tampoco le fueron comunicadas a los participantes las dificultades encontradas en la etapa de ejecución (falta de recursos, problemas de coordinación institucional, etc.) que implicaron nuevas decisiones y que resultaron en cambios y recortes a lo definido por la ciudadanía. Al haber fallado la etapa de seguimiento y control ciudadano, se generó una interrupción en la articulación de ambos actores. Los ciudadanos percibieron las distorsiones entre lo que había sido definido y lo resultante, sin haber tenido participación en los cambios, o la oportuna información. Esto generó malestar, desmotivación, desgaste y un sentimiento de haber sido “usados como centro de información”, minando el compromiso inicial y la credibilidad de la ciudadanía en el proceso. Por lo tanto, se generaron expectativas que luego se frustraron. Esto pudo amenazar la sostenibilidad del proceso participativo, ya que puso en cuestión la credibilidad de la que disfrutaba el gobierno hasta entonces, al cuestionarse la capacidad de cumplir con las promesas iniciales. Sin embargo, la etapa de evaluación conjunta del proceso y la posibilidad de reformulación del

modelo de forma participativa permitieron amortiguar los impactos de estas dificultades. Por lo tanto el último elemento a señalar es la necesidad de instaurar mecanismos de información bidireccional. La articulación de ciudadanos y gobernantes en el proceso de presupuesto participativo implica establecer mecanismos para que los actores políticos conozcan lo que piensan y demandan los ciudadanos, y para acercar la información que necesita la ciudadanía para desarrollar una participación responsable. En este sentido es fundamental para el éxito del proceso de participación que la ciudadanía pueda contar con la información de su interés, por lo que el gobierno local deberá informar:

- el tipo de participación que se espera de la ciudadanía
- las etapas en que los ciudadanos podrán participar
- los mecanismos de participación
- los recursos disponibles para invertir, diferenciando los montos disponibles efectivamente para que la población decida su destino y los que la Junta administrará desde su legítima función de gobierno
- los costos que se requerirán para determinadas iniciativas, para que la decisión sea una elección informada y responsable
- los resultados, acuerdos y compromisos del proceso de participación
- los plazos de implementación de las propuestas
- el estado de avance
- las dificultades encontradas, los imprevistos, los cambios a lo acordado con la ciudadanía y las razones y criterios técnicos de las decisiones.

8. Conclusiones

Dado que en Uruguay la descentralización es un tema de debate que atraviesa todos los niveles del sistema de gobierno, es pertinente reflexionar sobre el espacio que tienen los gobiernos departamentales para avanzar en una política de descentralización participativa. Para ello consideramos los siguientes elementos:

Aspectos institucionales

En primer lugar deben considerarse factores del contexto normativo, ya que, a partir del análisis de la institucionalidad del sistema de decisiones entre los niveles de gobierno subnacionales se evidencia una estructura predominantemente centralista. En este mismo sentido la coexistencia de diferentes formas institucionales en el ámbito local, conjuntamente con el perfil centralista de su arquitectura y funcionamiento, parece ser el principal impedimento para avanzar en materia de transferencia de responsabilidades de gobierno. Por otra parte, la gradual autonomización de los gobiernos departamentales a partir de la conquista de espacios y dispositivos que los han fortalecido como interlocutores válidos ante el Gobierno Nacional -como el Congreso de Intendentes- es un proceso al que todavía le resta camino por recorrer.

Ante la posible aprobación del proyecto de ley de “Descentralización política y participación ciudadana” se unificaría el ámbito local conformando un tercer nivel de gobierno. Asimismo, la reglamentación de la materia departamental separada de la materia municipal sería un apoyo fundamental para consolidar ambos niveles. En definitiva, el perfil de las políticas de descentralización que pueden emprender los gobiernos departamentales está firmemente marcado por el estrecho margen de maniobra que tienen para hacer efectiva la transferencia de competencias hacia el nivel local.

Debilidades del nivel local

En segundo término, se evidencian un conjunto de factores que colaboran en la debilidad del nivel local. La configuración de una sociedad amortiguada por los esquemas de funcionamiento de los partidos políticos y el Estado generó una escasa acumulación de experiencias de gobierno a nivel local, produciendo estructuras político-institucionales fuertemente debilitadas, carentes de recursos y habilidades para la gestión, así como también un tejido social que tiene por común denominador la desarticulación interna. Asimismo, desde las instituciones departamentales existe una importante desconfianza sobre las capacidades de los organismos locales y sus representantes para llevar adelante tareas de gobierno, lo cual refuerza las prácticas centralistas repercutiendo en el desestímulo a la formación de agentes locales experientes.

Margen de maniobra de los gobiernos departamentales

Sin embargo, dentro del margen que tienen los gobiernos departamentales, las políticas de descentralización con un enfoque participativo pueden plantear estrategias que permitan generar:

- (1) un soporte burocrático para la gestión descentralizada
- (2) acuerdos político – partidarios en torno a una visión conjunta sobre la descentralización
- (3) un esquema de incentivos diferenciales para los actores involucrados, que reduzca la incertidumbre y que particularmente, permita la reconfiguración de los roles de las figuras políticas departamentales y locales
- (4) instancias de participación ciudadana
- (5) procesos de capacitación que aporten las herramientas necesarias para llevar adelante un gobierno descentralizado

Igualmente importante es que la política logre incorporar elementos que amortigüen el riesgo que la descentralización se convierta en un sector independiente de la gestión. Este camino parece estar indicado por el fortalecimiento de actores con poder de decisión, a partir de prácticas que institucionalicen a la descentralización como una forma de elaborar las políticas más que como una política en si misma.

A partir del estudio de la implementación del presupuesto participativo en San Carlos, destacamos tres elementos que lo colocan como dispositivo dinamizador exitoso para la articulación entre los actores políticos locales y la ciudadanía.

En primer lugar, implica acuerdos en torno a la transferencia de responsabilidades de gobierno, ancladas en ciertos recursos y determinada autonomía para que tanto los gobiernos locales como los ciudadanos decidan sobre asuntos de su territorio. Esto pone de manifiesto la importancia de la existencia de la voluntad política como dimensión transversal al proceso de articulación.

En segundo lugar, al habilitar espacios de participación ciudadana canaliza el interés de aquellos ciudadanos que quieren involucrarse en las cuestiones de

gobierno y fortalece las capacidades para la participación proactiva, contribuyendo a la construcción de ciudadanía.

El tercer elemento, implica generar formas de organización interna, que siendo coherentes con el enfoque de la política de descentralización, otorguen garantías para la participación. Esto refleja la relevancia de implementar las estrategias pertinentes, de contar con herramientas adecuadas para la promoción de la participación y de instaurar mecanismos de información bidireccional.

Por lo tanto, a nivel departamental el presupuesto participativo significó un avance en términos de acercamiento de la ciudadanía y los actores político-administrativos, ampliando las posibilidades de expresión de los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, es necesario seguir transitando el camino de la profundización de la descentralización política, logrando constituir verdaderos gobiernos locales, para que al fortalecerse puedan asumir un rol protagónico en la gestión del territorio, incorporando a la ciudadanía.

9. Bibliografía

AROCENA, José: "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Taurus/ Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2001

AUTORES VARIOS: "Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay", 2007. Congreso de Intendentes, OPP, PNUD, AECI.

AUTORES VARIOS; Índice de Desarrollo Humano en Uruguay 2008: Política, Políticas Desarrollo Humano, disponible en: www.undp.org.uy

BARREIRO, Fernando; "Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos" Revista PRISMA Nº 22: Lo local y sus desafíos. Universidad Católica del Uruguay; Montevideo; 2008.

BELTRÁN, M: la acción pública en el régimen democrático. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000. En PINEDA NEBOT, Carmen "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario." www.presupuestosparticipativos.net

BOMBAROLO Félix: "El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social". Mimeo. Buenos Aires, 2002.

CABRERO MENDOZA, Enrique: "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Retos y Experiencias", Nueva Sociedad Nº 142, 1996.

DEPUALC, BASE DE DATOS, 2000. Boletín demográfico N^{os} 56 y 63. UN World Urbanization Prospects: The 2003 Revision. Disponible en www.eclac.org/estadisticas/bases/

GALLICCHIO, Enrique; CAMEJO Alejandra;" Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas tendencias de desarrollo" CLAEH; Diputació Barcelona; Montevideo; 2005

GOBIERNO DE CHILE; "Participación ciudadana en la gestión pública. Marco Conceptual" Ministerio de Secretaría General; Santiago de Chile; 2001

GUINOVART, Laura; en Marco Normativo de las Juntas Locales. 2007. Congreso de Intendentes, OPP, PNUD, AECI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, "Anuario Estadístico 2008" disponible en www.ine.gub.uy

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA; Uruguay en Cifras 2008, Población. Disponible en www.ine.gub.uy

INTENDENCIA DE MALDONADO: www.maldonado.gub.uy

MAGRI, Altair; *Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en material municipal*, en "La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay". Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política; Montevideo; 2001.

MARSIGLIA, Javier; Curso Desarrollo Económico Local, Articulación para el Desarrollo. ART-IDEL- CLAEH. Montevideo. Setiembre 2008

MARZUCA, Alejandra: "Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: *el caso de Maldonado*". Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas. Mayo 2008.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS: www.mef.gub.uy/indicadores.php

PINEDA NEBOT, Carmen "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario." www.presupuestosparticipativos.net

RAMÍREZ GONZALÉZ, José Luis. Ponencia para la "Conferencia europea sobre participación ciudadana en municipios". Córdoba, 1992.

RODRÍGUEZ - VILLASANTE, Tomás. "Las democracias participativas" Ediciones HOAC. Madrid, 1995.

SUBIRATS, Joan: "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font, J.: "Ciudadanos y decisiones públicas", Ariel, Barcelona, 2001